



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit van 25 juni 2013 houdende uitvoering van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten

Nader Rapport

7 december 2016

Nr. 2022339

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit van 25 juni 2013 houdende uitvoering van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 oktober 2016, nr. 2016001871, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 december 2016, nr.W03.16.0343/II, bied ik U hierbij aan.

In een voorontwerp van dit Uitvoeringsbesluit heb ik aangegeven dat ik voornemens was het Uitvoeringsbesluit met een periode van drie jaar te verlengen. Dit was conform het advies van 5 september 2016 van het College van Toezicht Auteurs- en naburige rechten ('het College'). De verlenging voorkomt dat de drempelpercentages uit dit besluit onmiddellijk vervallen en geen toezicht mogelijk zou zijn op de beheerskosten van collectieve beheersorganisaties. Voorts heb ik aangegeven dat naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten 2013 (hierna: Wet toezicht), nader zou worden bezien in hoeverre een benchmarksysteem geschikter is om de beheerskosten in de toekomst te normeren. Het College heeft in haar advies aangegeven dit systeem voor de toekomst te prefereren.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) vroeg waarom het standpunt over een benchmarksysteem wordt vooruitgeschoven totdat de uitkomsten van een evaluatie van de Wet toezicht bekend zijn en wanneer een definitief besluit tot stand zou komen.

De nota van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering aangevuld. In de toelichting is aangegeven dat recent de uitkomsten van de evaluatie van de wijziging van de Wet toezicht bekend zijn geworden. Het onderzoek heeft betrekking op de periode van 1 juli 2013 tot 1 juli 2016. Sinds 1 juli 2013 is ook de huidige normering van de beheerskosten van toepassing op collectieve beheersorganisaties. Onderdeel van het onderzoek, waarvoor door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum opdracht is verleend aan het Centrum voor Intellectueel Eigendomsrecht van de Universiteit Utrecht (hierna: CIER) en Andersson Elfers Felix, was ook de normering. Inmiddels is dit onderzoek afgerond.¹ De onderzoekers concluderen in hun rapport dat de huidige normering van de beheerskosten geen scherp of gericht instrument is. Ook adviseren de onderzoekers, in lijn met het College, om te overwegen om een benchmarksysteem te gebruiken.

Gelet op de uitkomsten van de evaluatie, kan ik me vinden in het advies van het College om op termijn de huidige normering voor beheerskosten te vervangen door een benchmarksysteem. Een benchmarksysteem maakt een fijnmaziger toetsing mogelijk. Daarbij kan onder meer beter rekening gehouden worden met de verschillen tussen collectieve beheersorganisaties die geld ontvangen van andere collectieve beheersorganisaties en zij die ontvangen gelden direct zelf verdelen.

Ook onderschrijf ik het advies van het College om de normering van het huidige Uitvoeringsbesluit tot die tijd te handhaven. Daarom heb ik de duur van het huidige Uitvoeringsbesluit beperkt tot drie jaar.

¹ <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2600-evaluatie-van-de-wet-toezicht-en-geschillenbeslechting-collectieve-beheersorganisaties.aspx>, laatst geraadpleegd 6 december 2016.



Deze periode geeft het College voldoende gelegenheid om een benchmarksysteem te ontwikkelen, zonder dat het toezicht op de beheerskosten van collectieve beheersorganisaties in de tussentijd geheel vervalt. Het streven is per 1 januari 2020 over te gaan naar een benchmarksysteem voor de normering van beheerskosten en de huidige normering af te schaffen.

Ik moge U hierbij het ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur.*



Advies Raad van State

No.W03.16.0343/II

's-Gravenhage, 2 december 2016

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 28 oktober 2016, no.2016001871, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit van 25 juni 2013 houdende uitvoering van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot wijziging van het Besluit van 25 juni 2013, houdende uitvoering van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten (hierna: Besluit toezicht). Het regelt een verlenging tot 1 januari 2020 van de in het Besluit toezicht opgenomen drempelwaarden voor de beheerskosten van collectieve beheersorganisaties van auteurs- en naburige rechten (hierna: collectieve beheersorganisaties). Deze drempelwaarden zouden, zonder deze verlenging, met ingang van 1 januari 2017 komen te vervallen.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de nota van toelichting duidelijkheid te verschaffen over het te ontwikkelen benchmarksysteem en over het tijdstip waarop de tijdelijke drempels voor de beheerskosten definitief zullen worden vervangen door een ander systeem.

Op grond van artikel 2h, vierde lid, van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties (hierna: Wet toezicht), dient een collectieve beheersorganisatie ernaar te streven dat de beheerskosten voor de inning, het beheer, en de verdeling van gelden niet hoger zijn dan de gerechtvaardigde en gedocumenteerde kosten. Daarvoor kunnen bij algemene maatregel van bestuur drempels worden vastgesteld. Artikel 2h is ingevoegd in de Wet toezicht in verband met de implementatie van de Richtlijn 2014/26/EU.² In het Besluit toezicht is een drietal drempels opgenomen.³

In zijn advies over het ontwerpbesluit heeft het College van Toezicht Auteursrechten (hierna: het College) naar voren gebracht dat door hem niet wordt gehecht aan de voortzetting van de beheerskostendrempels. Het College meent dat de uit de Richtlijn 2014/26/EU voortvloeiende normen hem reeds voldoende houvast geven voor de toetsing van beheerskosten. Het College geeft in plaats van beheerskostendrempels de voorkeur aan 'het ontwikkelen van (interne) benchmarkgegevens voor beheerskosten in de sector van het collectief beheer van auteurs- en naburige rechten, waarbij recht wordt gedaan aan de specifieke omstandigheden en kenmerken van de verschillende CBO's.' Daarbij meent het College dat de in de amvb opgenomen absolute drempels onvoldoende recht doen aan de diversiteit van externe omstandigheden bij collectieve beheersorganisaties, en dat de huidige arbitraire grens van 15% beheerskosten voor sommige collectieve beheersorganisaties, gelet op hun specifieke kenmerken, aanmerkelijk ruim kan zijn en voor anderen wellicht te krap. Het College stelt evenwel ook dat het, voor een periode van drie tot vijf jaar die het ontwikkelen van deze benchmarks nog in beslag zal nemen, geen bezwaar heeft tegen de verlenging van de huidige beheerskostendrempels.⁴

De nota van toelichting vermeldt, in reactie op dit advies:

'Het advies van het College van Toezicht is overgenomen wat betreft de verlenging. De reden hiervoor is dat bij het vervallen van de drempelpercentages uit dit besluit geen toezicht mogelijk zou zijn op de beheerskosten van collectieve beheersorganisaties. Naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van de Wet toezicht zal nader worden bezien in hoeverre een benchmarksysteem geschikter is om de beheerskosten te normeren.'⁵

¹ Artikel 5, tweede lid, van het Besluit uitvoering Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten.

² Richtlijn 2014/26/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het collectieve beheer van auteursrechten en naburige rechten en de multiterritoriale licentieverlening van rechten inzake muziekwerken voor het online gebruik ervan op de interne markt. De richtlijn is geïmplementeerd door de Implementatiewet richtlijn collectief beheer (Stb. [...]) die op [...] in werking is getreden.

³ Van overschrijding is sprake indien de beheerskosten in het jaar waarop het jaarverslag betrekking heeft, meer bedragen dan 15% van het bedrag dat in dat jaar is geïnd (i), indien de beheerskosten meer bedragen dan 15% van het bedrag dat in dat jaar is verdeeld (ii), of indien de beheerskosten in dat jaar ten opzichte van de beheerskosten in het voorafgaande jaar zijn gestegen met meer dan de consumentenprijsindex van het jaar waarop het jaarverslag betrekking heeft.

⁴ 'Reactie CvTA op verzoek Ministerie van Veiligheid en Justitie inzake een verlenging van de AMvB inzake beheerskosten van Collectieve Beheersorganisaties', blz. 4, 5.

⁵ Nota van toelichting, algemeen deel, kopje *Advies van het College van Toezicht*.



De Afdeling merkt het volgende op. De toelichting neemt weliswaar het advies van het College over waar het betreft de verlenging, maar gaat niet in op het door het College te ontwikkelen benchmark-systeem in het licht van de normen voor transparantie en onderlinge vergelijkbaarheid die de geïmplementeerde richtlijn biedt. Het standpunt over een dergelijk systeem wordt opgeschoven naar de uitkomsten van een evaluatie van de Wet toezicht. Een benchmarksysteem komt naar het oordeel van het College tegemoet aan de verschillen tussen de collectieve beheersorganisaties. De thans gekozen grens van 15% noemt het College arbitrair.

De Afdeling wijst er op dat reeds in de nota van toelichting bij het besluit van 25 juni 2013⁶ werd vermeld dat de beheerskostendrempels slechts tijdelijk (namelijk: tot 1 januari 2015) zouden gelden, teneinde de marktpartijen de gelegenheid te geven in overleg met het College van toezicht de transparantie en de onderlinge vergelijkbaarheid van de beheerskosten uit te werken.⁷ De verlenging tot 1 januari 2017⁸ werd door de regering eveneens noodzakelijk geacht om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van kosten, incasso en repartitie.⁹

In het licht van al het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de nota van toelichting niet toereikend motiveert waarom het standpunt over een benchmarksysteem thans wordt vooruitgescho-ven tot de uitkomsten van een evaluatie van de Wet toezicht. Voor de ontwikkeling van een dergelijk systeem, is een zekere tijd nodig, maar onduidelijk is hoeveel tijd daarmee is gemeoid. In verband daarmee is niet toereikend gemotiveerd wanneer een definitief besluit tot stand zal komen.

De Afdeling adviseert in de nota van toelichting hieromtrent duidelijkheid te verschaffen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

⁶ Besluit van 25 juni 2013, houdende uitvoering van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten, Stb 2013, 260.

⁷ Nota van toelichting bij het Besluit van 25 juni 2013, houdende uitvoering van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten, kopje *Artikel 1*.

⁸ Besluit van 28 januari 2015 tot wijziging van het Besluit van 25 juni 2013 houdende uitvoering van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten, Stb 2015, 38.

⁹ Nota van toelichting bij het Besluit van 28 januari 2015 tot wijziging van het Besluit van 25 juni 2013 houdende uitvoering van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten, algemeen deel, kopje *Tijdelijkheid van de regeling van de drempelpercentages voor beheerskosten*.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Besluit van 25 juni 2013 houdende uitvoering van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie van [...], nr. [...];

Gelet op artikel 1, onderdeel c en j, artikel 2h, vierde lid, en artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [...], nr [...]);

Gezien het nader rapport van de Minister van Veiligheid en Justitie van [...], nr.[...];

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit van 25 juni 2013 houdende uitvoering van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 komt te luiden:

Artikel 1

1. Van overschrijding van de in artikel 2h, vierde lid, van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten bedoelde drempel is sprake in de volgende gevallen:
 - a) de beheerskosten en andere inhoudingen die verband houden met het beheer van auteurs- en naburige rechten in het jaar waarop het jaarverslag betrekking heeft, bedragen meer dan 15% van het bedrag dat in dat jaar is geïnd,
 - b) de beheerskosten en andere inhoudingen die verband houden met het beheer van auteurs- en naburige rechten in het jaar waarop het jaarverslag betrekking heeft, bedragen meer dan 15% van het bedrag dat in dat jaar is verdeeld, of
 - c) de beheerskosten en andere inhoudingen die verband houden met het beheer van auteurs- en naburige rechten in het jaar waarop het jaarverslag betrekking heeft ten opzichte van de beheerskosten en andere inhoudingen die verband houden met het beheer van auteurs- en naburige rechten in het voorafgaande jaar zijn gestegen met meer dan de consumenten-prijsindex van het jaar waarop het jaarverslag betrekking heeft.
2. Een collectieve beheersorganisatie die de verdeling van rechtstreeks bij de gebruiker geïnde bedragen opdraagt aan een of meer andere collectieve beheersorganisaties baseert de berekening van het percentage als bedoeld in het eerste lid onder b op de gezamenlijke beheerskosten en andere inhoudingen die verband houden met het beheer van auteurs- en naburige rechten van de collectieve beheersorganisaties die betrokken zijn geweest bij de inning en de verdeling van de bedragen.

B

Artikel 3 en 4 vervallen.

C

Artikel 5 wordt vernummerd naar artikel 3 en «1 januari 2017» wordt vervangen door: 1 januari 2020.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.



Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Veiligheid en Justitie,



NOTA VAN TOELICHTING

In artikel 1 van het Besluit van 25 juni 2013 houdende uitvoering van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten (hierna: het Uitvoeringsbesluit) worden de drempelpercentages voor de normering van de beheerskosten van collectieve beheersorganisaties bepaald. Dit artikel vervalt op 1 januari 2017. In dit besluit is geregeld dat deze drempel wordt verlengd tot 1 januari 2020. Deze periode biedt het College de mogelijkheid om benchmarkgegevens voor beheerskosten te verzamelen van collectieve beheersorganisaties, zodat recht kan worden gedaan aan de specifieke omstandigheden en kenmerken van de verschillende collectieve beheersorganisaties.

Daarnaast is geregeld dat deze drempel ook van toepassing is op alle andere inhoudingen, niet zijnde inhoudingen sociaal, culturele en educatieve doeleinden, die verband houden met het beheer van auteurs- en naburige rechten. Dit is het gevolg van de gewijzigde grondslag voor het besluit die thans is opgenomen in artikel 2h, vierde lid, Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten ('Wet toezicht').

De wettelijke basis van de drempels voor beheerskosten

Het College van Toezicht heeft, volgens artikel 2 van de Wet toezicht, tot taak om toezicht uit te oefenen op de inning en de verdeling door collectieve beheersorganisaties van vergoedingen voor het gebruik van auteurs- en nabuurrechtelijk beschermd materiaal. Het College van Toezicht dient er op toe te zien dat een collectieve beheersorganisatie er naar streeft dat de gedocumenteerde en gerechtvaardigde beheerskosten voor de inning, het beheer en de verdeling van gelden niet hoger zijn dan een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen drempel van het in een bepaald kalenderjaar geïnde of door een of meer organisaties verdeelde bedrag aan vergoedingen. Bij overschrijding van deze drempel dient in het jaarverslag en ten genoegen van het College met redenen omkleed te worden aangegeven waaraan deze overschrijding is te wijten. In artikel 2h, vierde lid, van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties ('Wet toezicht') is deze grondslag opgenomen. Deze grondslag is gewijzigd vanwege de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet toezicht in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/26/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het collectieve beheer van auteursrechten en naburige rechten en de multiterritoriale licentieverlening van rechten inzake muziekwerken voor het online gebruik ervan op de interne markt (PbEU 2014, L 84) ('Implementatiewet richtlijn collectief beheer').

Tijdelijkheid van de regeling van de drempelpercentages voor beheerskosten

De regeling voor de procentuele begrenzing van de beheerskosten in artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit is een tijdelijke. Destijds is er voor deze regeling gekozen om enerzijds het College van Toezicht in de gelegenheid te stellen om toezicht te houden op de ontwikkeling van de beheerskosten en anderzijds de marktpartijen de gelegenheid te geven om de transparantie en de onderlinge vergelijkbaarheid van de beheerskosten in overleg met het College van Toezicht uit te werken.

Advies van het College van Toezicht

Bij schrijven van 5 september 2016 heeft het College van Toezicht aangegeven niet te hechten aan voortzetting van de normen voor beheerskosten, zoals opgenomen in het huidige besluit. Volgens het College van Toezicht biedt de Wet toezicht als gevolg van de implementatie van de richtlijn collectief beheer voldoende houvast voor de toetsing van beheerskosten, zeker in combinatie met de verregaande eisen op het gebied van financiële administratie en verslaglegging zoals opgenomen in bijlage 1 bij de richtlijn collectief beheer.

Het College ziet meer in het ontwikkelen van (interne) benchmarkgegevens voor beheerskosten in de sector van het collectief beheer van auteurs- en naburige rechten, waarbij recht wordt gedaan aan de specifieke omstandigheden en kenmerken van de verschillende collectieve beheersorganisaties. Het College voorziet dat het goed mogelijk moet zijn om de beheerskosten in onderling verband te beoordelen, in het bijzonder voor collectieve beheersorganisaties met overeenkomstige omstandigheden en kenmerken. Het College geeft aan dat het huidige Uitvoeringsbesluit kan worden voortgezet totdat een dergelijk benchmark is ontwikkeld. Dat is naar verwachting na een periode van drie tot vijf jaar.

Het advies van het College van Toezicht is overgenomen wat betreft de verlenging. De reden hiervoor is dat bij het vervallen van de drempelpercentages uit dit besluit geen toezicht mogelijk zou zijn op de beheerskosten van collectieve beheersorganisaties. Naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van de Wet toezicht zal nader worden bezien in hoeverre een *benchmarksysteem* geschikter is om de beheerskosten te normeren.



Drempel ook van toepassing op andere inhoudingen, niet zijnde inhoudingen voor sociaal, culturele en educatieve doeleinden

Naar aanleiding van de implementatiewet richtlijn collectief beheer is de grondslag aangepast waarop het Uitvoeringsbesluit is gebaseerd. De gewijzigde Wet toezicht maakt, naar aanleiding van de implementatie van de richtlijn collectief beheer, een onderscheid tussen beheerskosten en andere inhoudingen. Artikel 1, onderdeel j, van de Wet toezicht bepaalt dat beheerskosten bedragen zijn die door een collectieve beheersorganisatie in rekening worden gebracht dan wel op de rechteninkomsten of inkomsten uit belegging van rechteninkomsten ingehouden of verrekend worden om de kosten te dekken van het beheer van auteursrecht en naburige rechten.

Het begrip andere inhoudingen is in de Wet toezicht niet gedefinieerd. In ieder geval vallen daar inhoudingen voor sociaal, culturele en educatieve doeleinden onder (artikel 2p, eerste lid, onder g)). Op deze inhoudingen is de drempel uit dit Uitvoeringsbesluit niet van toepassing. Op alle andere inhoudingen, die niet kwalificeren als beheerskosten maar wel verband houden met het beheer van auteurs- en naburige rechten is de drempel wel van toepassing.

Overschrijding van de drempel dient ten genoegen van het College met redenen te worden omkleed. Het College heeft aangegeven dat zij tot op heden een mogelijke overschrijding van de normen voor kosten als gevolg van uitgaven voor handhaving zoals BREIN en de Federatie Auteursrechtbelangen, mits voldoende onderbouwd, de collectieve beheersorganisaties niet tegenwerpt.

Verlenging

De regeling van de drempelpercentages in artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit vervalt per 1 januari 2017. Om de hierboven genoemde redenen is het wenselijk dat de regeling van artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit, zoals die tot 31 december 2016 geldt, wordt gecontinueerd tot 1 januari 2020. Daarmee is overeenkomstig het advies van het College van Toezicht en in het belang van collectieve beheersorganisaties continuïteit in de voorgeschreven drempelpercentages bewerkstelligd.

Artikelsgewijs

Artikel I

In dit artikel wordt geregeld dat artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit over de drempelpercentages blijft gelden tot 1 januari 2020.

In onderdeel A wordt artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit aangepast zodat de drempel ook van toepassing is op andere inhoudingen die verband houden met het beheer van auteurs- en naburige rechten. In onderdeel B is geregeld dat de artikelen 3 en 4 van het Uitvoeringsbesluit vervallen. De reden hiervoor is dat de lijst met collectieve beheersorganisaties en de minimale omzetsdrempel zijn vervallen met de omzetting van de richtlijn in de Wet toezicht.

In onderdeel C is door een aanpassing van artikel 5 van het Uitvoeringsbesluit geregeld dat artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit blijft gelden tot 1 januari 2020.

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtreding.

De Minister van Veiligheid en Justitie,